



GOUVERNANCE ET POLITIQUE D'ÉDUCATION EN INDE

Michel Ambert

► To cite this version:

Michel Ambert. GOUVERNANCE ET POLITIQUE D'ÉDUCATION EN INDE. Monde, Régions, Nations : Intrications et perspectives à l'aube du troisième millénaire, Editions Panthéon Assas, pp. 533-547, 2001. halshs-01081515

HAL Id: halshs-01081515

<https://shs.hal.science/halshs-01081515>

Submitted on 12 Nov 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

GOUVERNANCE ET POLITIQUE D'ÉDUCATION EN INDE

par

Michel AMBERT,

CEDIMES, Université de PARIS II

et CARE, Université de ROUEN

JEL : H52, H7, I 28, R5.

Résumé

L'objet de cet article est d'étudier la politique d'éducation indienne sous l'angle de la gouvernance. Après avoir défini ce concept, nous analysons les conséquences de la politique d'ajustement structurel indienne lancée en 1991. Nous présentons alors une étude concernant l'efficacité de la "bonne gouvernance". Les efforts de décentralisation au niveau local des décisions concernant l'éducation de base semblent porter leurs fruits. En effet, d'importants progrès se sont réalisés ces cinq dernières années grâce aux réformes institutionnelles. En se rapprochant des citoyens, le système éducatif devient plus efficace. Nous montrons que de fortes disparités d'éducation subsistent entre les Etats et territoires de l'Inde, et ceci, malgré la volonté des gouvernements de gagner le challenge de l'Education Pour Tous. Enfin, au regard des spécificités indiennes, le secteur public continuera à jouer inévitablement le rôle majeur des programmes d'éducation, bien que de nouvelles perspectives existent dans ce domaine.

« Mais alors, à quoi sert le navire de l'Etat si tous ne sont pas à bord ? »

Extrait de The State, TIJAN M. SHALLAH (1996).

I. Introduction

La dernière décennie du siècle est marquée par une avancée positive dans l'histoire de l'éducation de base en Inde. Bien que tous les enfants aient l'obligation de poursuivre leur scolarité jusqu'à l'âge de 14 ans¹, la question de l'Education Pour Tous² n'est toujours pas résolue. Il existe encore de nombreuses disparités selon les castes, le sexe et les régions, et ce, malgré l'accroissement des dépenses budgétaires d'éducation pendant la période d'ajustement structurel. Le changement de politique économique de développement, en rupture nette avec les politiques précédentes, lance des défis, principalement financier, à l'ensemble des Etats indiens. Il en ressort que les ressources doivent être consacrées au premier chef à améliorer la gestion du secteur public et à appuyer la décentralisation du service de l'éducation. Pour l'unité du pays, chaque Etat se doit de fournir les mêmes droits fondamentaux à chacun de ses citoyens.

Un nouveau rôle se dessine donc pour l'Etat central indien, ce dernier doit mieux fonctionner

¹L'article 45 de la constitution est le suivant : "The state shall endeavour to provide, within a period of ten years from the commencement of this constitution, for free and compulsory education for all children until they complete the age of fourteen years."

²La conférence mondiale sur l'Education Pour Tous (EPT) réunie à Jomtien en Thaïlande (Thaïlande, Mars 1990), a été impulsée par la Banque mondiale, l'UNESCO, l'UNICEF, le FNUAP et le PNUD pour réfléchir sur les problèmes persistants d'éducation dans le monde. Les représentants de 155 pays et de 150 organisations se sont engagés en 1990 à faire de l'éducation pour tous une réalité en l'an 2000. Le dernier forum mondial sur l'éducation s'est tenu à Dakar (Sénégal) (avril 2000) où l'accent a été mis sur une éducation pour tous de qualité, considérée désormais comme la clé de la promotion du développement économique et social dans l'équité.

pour soutenir le développement durable³. Cet impératif trouve un relais théorique dans la gouvernance. Après une présentation des éléments concourant à définir le modèle de "bonne gouvernance", l'accent se portera sur les inégalités en matière d'éducation, et face à celles-ci quels peuvent être les apports de ce nouveau modèle de développement ?

I. La bonne gouvernance : un modèle de développement

La gouvernance a tout d'abord été étudiée en économie par O.E. WILLIAMSON (1981) qui décrit les formes contractuelles existantes entre les arrangements institutionnels que sont le marché et la hiérarchie. Par la suite, l'économie du développement s'est réapproprié ce terme dans un sens différent. La première citation des problèmes de gouvernance apparaît en 1986 dans un ouvrage publié par la Banque mondiale "Governance and Economic Management". Nous montrerons les spécificités de ce modèle de développement.

a) Un concept multi-dimensionnel

Gouvernement et gouvernance⁴ ont la même étymologie : « Kybernan » et « kybernetes » en grec, « guvernare » en latin qui signifient respectivement « naviguer », « pilote » et « diriger un navire ». Cependant, l'usage actuel du mot gouvernance, dans le monde en développement, fait référence à un concept plus vaste que celui de gouvernement qui se réfère traditionnellement au pouvoir exécutif suprême et aux organes qui l'exercent. En effet, le concept de gouvernance met davantage l'accent sur les interdépendances et interactions qui lient les acteurs socio-économiques : l'Etat, le secteur privé et la société civile. La gouvernance met ainsi en relation les structures politiques, économiques et administratives et les règles par lesquelles la vie productive et civile sont gouvernées.

La référence de ce terme aux problèmes d'efficacité et de légitimité des politiques rend intéressant cet outil au débat sur le développement. En effet, sous l'expression « bonne gouvernance », les institutions internationales ont facilité les efforts entrepris pour réformer les programmes gouvernementaux dans de nombreux pays. La nouvelle norme est désormais plus technique et moins politique qu'auparavant lorsque ces institutions appelaient à « réformer l'Etat ». Entre d'autres termes, la "bonne gouvernance" exige davantage de participation politique réelle et aussi la relance des économies locales et la protection des groupes défavorisés (C. HEWITT, 1998). Ce concept a été présenté dans plusieurs rapports de la Banque mondiale comme une meilleure gestion des ressources afin de relancer les réformes de la Fonction publique et de l'appareil étatique. De plus, le PNUD (1995) apporte une ouverture à la problématique de la gouvernance en y intégrant les relations qu'entretiennent l'Etat et la société civile : "Il est impossible de faire de grandes réalisations en matière d'amélioration de la gouvernance, ou même en termes de gestion plus efficace et efficiente du secteur public, sans une société civile forte et capable d'exprimer et de définir ses priorités, d'articuler ses préoccupations sur la manière dont les services sont offerts et les ressources gouvernementales sont utilisées".

La "bonne gouvernance" propose donc l'instauration d'un Etat nouveau, adaptant ses missions à ses capacités et palliant aux échecs du marché, notamment par l'élaboration d'un cadre institutionnel

³ En référence à la définition de KORNHAUSER A. (1996) : "Le 'développement' doit être la promesse d'une vie meilleure à tous. 'Humain' devrait faire référence à un autre système de valeurs, qui donne plus de poids aux richesses non matérielles et à la solidarité, et devrait aussi montrer la voie d'une plus grande responsabilisation de l'humanité vis-à-vis de l'environnement. Enfin, 'durable' devrait avant tout avoir le sens de 'meilleur', c'est-à-dire que ce développement devrait permettre à tous d'atteindre un niveau de vie plus élevé en consommant moins."

⁴Dans le monde anglophone, gouvernance désigne depuis des siècles l'exercice de l'autorité dans un domaine donné. Le mot a souvent été employé comme synonyme de gestion efficace d'organisations et d'activités de toutes sortes.

favorable au développement des entreprises et à l'expression de la société civile.

Ce concept s'utilise également dans un contexte plus large. En effet, la très vaste extension (M. ROGALSKI, 1994) du concept de gouvernance renvoie généralement à des problèmes de consensus à dégager, de participation et de gestion en dehors des limites de l'Etat. En effet, l'interdépendance planétaire imposée par l'ouverture des frontières économiques et financières ne cesse de s'accroître sous les effets des nouvelles technologies de l'information. Chacun se retrouve pour ainsi dire sur une scène mondiale (C. GRUSON, 1994). La référence au concept de « gouvernance globale⁵ » permet d'aborder les problèmes planétaires : la gestion de l'eau, la qualité de l'air, l'épuisement de ressources non renouvelables, l'accroissement démographique, etc... et d'envisager des innovations institutionnelles dans de nombreux domaines d'activité. Ce terme s'avère donc indispensable lorsque la promotion et la protection des droits élémentaires dans le monde exigent de nouvelles initiatives planétaires.

b) Les facteurs clés du développement reconsidérés

L'expression "bonne gouvernance" fait référence à un nouveau modèle de développement dont l'élaboration s'est faite au cours des années 1990, lorsque les politiques d'ajustement sont apparues insuffisantes pour restaurer la croissance. Les politiques d'ajustement structurel se sont traduites en général par un retrait de l'Etat. A contrario, la "bonne gouvernance" vise l'instauration d'un Etat idéal.

En 1991, le pays entama des négociations avec les institutions financières internationales, le menant à des réformes économiques qui se révélèrent de grande ampleur. En effet, ces transformations touchent pratiquement tous les secteurs de l'économie. L'Inde se libéralise à l'intérieur, et s'ouvre sur l'extérieur. Le gouvernement de NARASIMHA RAO, fidèle d'INDIRA GANDHI et successeur de RAJIV GANDHI alors assassiné (21 mai 1991), adopte un train de mesures d'ajustement structurel (G. ETIENNE, 1997). Il s'agissait alors de réduire le déficit budgétaire, diminuer les subventions, dévaluer la roupie pour stimuler les exportations, durcir les conditions de crédit et abaisser les importations de manière à faire reculer l'inflation. De nouvelles étapes ont succédé à ce début de consolidation entre 1992 et 1995 : libéralisation des importations, baisse des droits de douane, convertibilité de la roupie et encouragements des exportations. Les premiers résultats de la politique indienne de libéralisation lancée en 1991 sont une géographie économique et un environnement social très diversifiés (L. KENNEDY, 1996). Sur le plan financier, la réduction des dépenses publiques engagées par l'Etat fédéral indien, conformément aux termes de l'Ajustement structurel négocié avec le F.M.I., se traduit par une réduction des transferts du gouvernement central, qui constituent une part essentielle des ressources budgétaires pour certains Etats. Dans ce contexte, les Etats de l'Union sont confrontés aux exigences économiques et se font désormais concurrence pour attirer les investissements. Par exemple, l'ouverture du marché intérieur aux investisseurs étrangers oblige les Etats à prendre des dispositions (impôts allégés, terrains bradés) pour attirer les investissements. Dans ce contexte de concurrence⁶, tous les Etats et territoires de l'Union n'ont pas les mêmes chances. Des Etats relativement développés comme le Gujarat, le Punjab, le Maharashtra devraient tirer leur épingle

⁵ La « gouvernance globale » est l'expression utilisée pour mettre en évidence ces impératifs et mobiliser les populations du monde entier à la recherche de solutions utiles.

⁶ En Inde, les Etats et le Centre fonctionnent suivant un système fédéral. Le Centre gouverne certains domaines de compétences exclusifs de l'Union tels que la défense, le transport ferroviaire et la finance (Liste I) tandis que d'autres compétences sont exclusivement de la responsabilité des Etats (Liste II). Les territoires de l'Union dépendent directement de New Delhi. La Constitution indienne reconnaît au centre plus de pouvoir que dans la plupart des systèmes fédéraux. L'éducation fait partie de la liste III, c'est à dire celle correspondant aux domaines de compétence commune, même si la majeure partie de la responsabilité de l'éducation scolaire revient entre les mains des gouvernements des Etats. Sous cet arrangement, on peut s'attendre à un partenariat efficace entre le Centre et les Etats pour promouvoir le développement de l'éducation dans tout le pays.

du jeu aux dépens des Etats plus pauvres comme le Bihar, l'Orissa ou même le Kérala.

Le modèle de "bonne gouvernance" propose une autre voie. La bonne gouvernance vise l'instauration d'un Etat idéal. Les fonctions de l'Etat sont désormais de deux types : les premières consistent à catalyser l'activité économique et les secondes à représenter les populations (A. POUILLAUDE, 1999). Le pouvoir central doit donc utiliser ses compétences au service des entreprises et des populations afin de stimuler la production de richesses et de réduire la pauvreté. Pour combattre les inégalités, l'Etat dispose de différents moyens (Banque mondiale, 1997) pour remédier aux dysfonctionnements des marchés et pour assurer l'équité sociale. La nouveauté dans ce modèle est que les interventions de l'Etat doivent être adaptées à ces capacités. Aussi la "bonne gouvernance" permet-elle de soulever des problèmes pertinents auxquels elle propose de répondre en réformant les administrations, en luttant contre la corruption, en restaurant l'Etat de droit, en renversant la tendance à la centralisation du pouvoir, et en augmentant la participation politique.

Cette nouvelle conception de l'Etat résulte donc d'un repositionnement par rapport aux modèles antérieurs et de la constatation des problèmes réels. Néanmoins, sa mise en œuvre intégrale reste encore délicate puisque la redéfinition du rôle de l'Etat apparaît chose difficile dans le cadre des politiques de surveillance des ressources financières adoptées par la plupart des pays en développement. Pour engager le débat, voyons si quelle est l'efficacité de la "gouvernance" indienne.

c) Efficacité de la gouvernance indienne

En référence aux principaux objectifs que doit avoir tout « bon gouvernement » (Banque mondiale, 1992), deux auteurs J. HUTHER et A. SHAH proposent une mesure de la qualité de gouvernement à travers la construction d'un indice de qualité de gouvernance pour un échantillon de 80 pays. Même si ce calcul est encore approximatif, il permet d'obtenir une première référence internationale pour une estimation objective de politique économique pour favoriser la qualité de la gouvernance. Chaque pays se distingue par son mode de gouvernance reposant sur différents éléments. La qualité de la gouvernance est alors déterminée par les conséquences de l'exercice du pouvoir sur la qualité de vie de ses citoyens. L'indice de gouvernance obtenu est composé de quatre indices composites de mesurer le niveau de compétences d'un gouvernement : 1) garantir la transparence politique, 2) fournir des services publics efficaces, 3) promouvoir le bien-être des citoyens, 4) créer un climat favorable au développement économique. Pour l'Inde, l'indice global est de 43. Celui-ci se situe dans la moyenne internationale. Les indices composites ont pour valeur 50 pour la participation des citoyens, de 37 pour les orientations du gouvernement, de 35 pour le développement social et de 53 pour la gestion économique. Ces conclusions vont dans le sens d'autres considérations. Certaines forces politiques et nombreuses d'organisations non gouvernementales considèrent qu'une décentralisation du pouvoir au niveau local est aujourd'hui nécessaire pour augmenter la participation populaire au processus démocratique. J. DREZE (1994) affirme que les importantes réalisations économiques doivent reposer sur les réalisations sociales, et notamment par des niveaux élevés d'éducation et de santé afin d'assurer le caractère participatif de la population. De telles mesures sont-elles applicables aux Etats indiens ?

En Inde, il est fort probable que même si le taux de croissance reste élevé, la partie de la population dont les opportunités sociales sont réduites restera exclue du processus. J. DREZE et A. SEN concluent qu'il faut arriver à un meilleur partage des ressources comme l'éducation et la santé, afin que la majorité des individus puissent saisir les opportunités créées par l'expansion économique. Ces ressources ne semblent pouvoir résulter que d'une offre accrue des services de l'Etat. Cet argument central est toutefois sujet à discussion. En effet, il pose le problème de la causalité entre croissance et développement social.

Quoi qu'il en soit, le gouvernement indien est conscient des tâches à accomplir et montre sa volonté de réduire les inégalités (SINGH A., 2000).

II. Quels peuvent être les apports d'une bonne gouvernance en matière de politique d'éducation ? Le cas de l'Union indienne.

Les tensions et l'aggravation des disparités régionales laissent à penser que les Etats régionaux indiens devront s'adapter à leurs nouvelles capacités et que le risque de dualisme géographique deviendra de plus en plus net. Comme le soulignait déjà J.J. BOILLOT (1991), le dualisme existant est susceptible de se creuser sous l'impact des réformes. La partie sud-ouest du pays semble profiter d'une concentration des efforts productifs sur quelques pôles de développement comme Delhi, Bombay-Poona (Maharashtra), Hyderabad (Andhra Pradesh), Bangalore (Karnataka) et Madras (Tamil-Nadu). Même si l'autonomie régionale permet de faire valoir les fameux « effets de polarisation » dont F. PERROUX ou G. MYRDAL montraient si bien les avantages dynamiques, nous avons bien là un changement de modèle pour l'économie indienne, dont les planificateurs avaient toujours eu tendance à disperser les efforts d'investissements sur tout le territoire. Le fédéralisme indien semble aujourd'hui « malade de la centralisation »⁷ (C. JAFFRELOT, 1997).

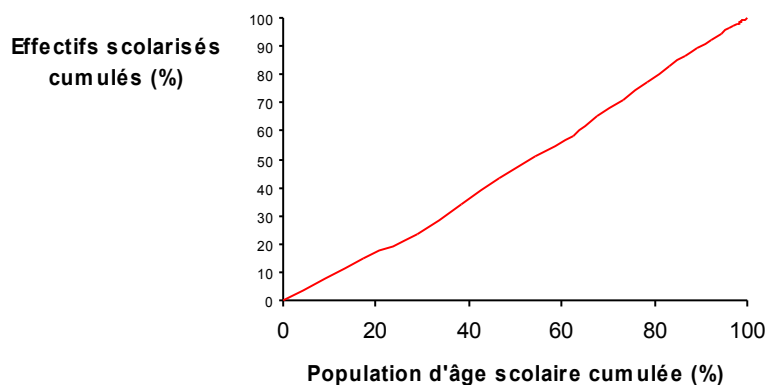
a) Les disparités régionales

Nous utiliserons ici la courbe de Lorentz pour décrire la situation des inégalités des Etats et Territoires suivant le niveau primaire d'éducation. Une seconde analyse permettra d'apporter des informations complémentaires sur la manière dont la distribution à l'intérieur d'un Etat ou Territoire est relativement inégale (L. FILMER et D. PRITCHETT (1997, 1998)).

Dans cette étude, la courbe de Lorentz, appelée aussi courbe de concentration, a été calculée à partir des données de l'annexe 1. Le graphique montre la courbe de concentration mettant en rapport les parts cumulées des effectifs scolarisés (axe des ordonnées) et les parts cumulées de la population scolaire. La courbe de Lorentz, qui est assez proche de la diagonale, montre l'inégalité de la distribution concernant la fréquentation de l'école primaire selon les Etats et Territoires. Mis à part trois Etats dont les deux plus peuplés de l'Inde, le taux de scolarisation primaire est supérieur à 80 %. Les Etats du Bihar et de l'Uttar Pradesh sont également les moins bien dotés en termes de dépenses budgétaires par habitant. Egalement, au regard des statistiques fournies, le système éducatif primaire indien n'est pas très efficace puisque dans certains Etats ou Territoires le nombre d'enfants scolarisés dans le primaire est supérieur au nombre total d'enfants de la classe d'âge correspondante (le taux de scolarisation est supérieur à 100). Ceci est principalement dû aux redoublements ou au retard d'entrée à l'école. Une analyse plus minutieuse permet d'apporter des informations supplémentaires sur la manière dont la distribution à l'intérieur de l'Etat est relativement inégale.

Graphique 1 : Courbe de Lorentz pour la totalité des effectifs scolarisés dans le primaire en Inde

Les travaux de L. FILMER et D. PRITCHETT (annexe 2), portant sur l'étude des groupes de



⁷Voir à ce propos le Chapitre IX de l'Inde contemporaine.

richesse et leur fréquentation de l'école, (1997, 1998) aboutissent à cinq résultats majeurs. Tout d'abord, l'utilisation d'un indice de possession de biens comme une variable d'approximation de la richesse des ménages montre d'énormes écarts entre l'inscription et la fréquentation scolaire des enfants des ménages riches et pauvres. Tandis que 82 pour cent des enfants des 20 pour cent des ménages les plus riches terminent le degré 8 d'éducation (niveau baccalauréat), seulement 20 pour cent des enfants des 40 pour cent des ménages les plus pauvres ont cette chance. Deuxièmement, les écarts de richesse sont très importants entre les Etats de l'Inde. Troisièmement, les différences entre les sexes exacerbent ces différences. Tandis que 80 pour cent des filles des 20 pour cent des ménages les plus riches atteignent le degré 8 d'éducation, seulement 9,5 pour cent des filles des 40 pour cent des ménages les plus pauvres y arrivent. Quatrièmement, la présence ou absence physique d'équipements dans les écoles des villages ruraux expliquent qu'une très faible part des différences de fréquentation. Cinquièmement, L. FILMER et D. PRITCHETT montrent qu'il existe d'importants écarts de taux de fréquentation scolaire entre les Etats pour des ménages ayant le même niveau de richesse. Par exemple, le taux pour le Kérala est de 44 pour cent supérieur qu'au Bihar pour des ménages aussi pauvres. En conclusion, toute cette analyse pose la question de l'incitation des pouvoirs locaux en faveur de la fréquentation scolaire par tous les enfants, et plus particulièrement des filles à la campagne. En effet, nous constatons de petites différences pour les enfants des groupes riches et de grands écarts pour les pauvres à travers les Etats. Il semble donc que les différences d'inscription et de fréquentation sont largement dépendantes de la manière suivant laquelle les pouvoirs locaux sont capables d'atteindre les groupes défavorisés et de leur communiquer l'importance de la scolarisation de leurs enfants.

Ces deux instruments, la courbe de Lorentz et les statistiques d'éducation par groupe de richesse, peuvent aider à montrer comment les ressources sont distribuées dans la société et si un investissement particulier est susceptible de conduire à une augmentation ou à une diminution de l'inégalité géographique en Inde ou avantagera plutôt les groupes favorisés ou défavorisés de la société. Le problème de ce clivage économique est multiple au regard des disparités démographiques et des indicateurs de développement humain. Aussi d'autres facteurs peuvent-ils constituer des obstacles au développement d'un Etat. Ceux-ci sont liés au cadre institutionnel dans lequel fonctionnent les pouvoirs politiques régionaux.

b) Les influences de la gouvernance sur l'offre et la demande d'éducation

Dans le processus d'amélioration du statut de l'éducation de base en Inde, le plus important challenge reste de pouvoir satisfaire la demande croissante due à l'augmentation de la population pour avoir une place à l'école. Evidemment, ce phénomène a devancé les investissements permettant d'élargir le système et de donner une éducation à tous les enfants. Des efforts de financement seront à prévoir pour atteindre les objectifs fixés par les programmes de l'EPT. Etant donné la taille du pays et ses spécificités multi-culturelles et linguistiques, les actions se sont concentrées au cours de la dernière décennie aux niveaux des districts et sous-districts. Dans ce contexte, de nouvelles structures ont été créées. Ces aménagements institutionnels ont permis au système éducatif d'être plus proche du terrain, et ceci notamment dans les endroits isolés.

De récentes études sur le rôle des institutions en économie du développement mettent l'accent sur les systèmes de gouvernance qui adoptent des processus de participation dans les prises de décisions locales. De telles participations rencontrent beaucoup de succès. Plusieurs formes d'organisation bureaucratique permettent de générer des synergies entre les secteurs public et privé lesquelles améliorent les aptitudes des individus (EVANS, 1996). Ceci est une bonne raison pour espérer que de telles initiatives permettent d'améliorer les revenus et accélérer la croissance. Par exemple, J. DREZE et M. SARAN (1993) ont montré que les meilleurs résultats de la Chine vis à vis l'Inde concernant l'éducation primaire est pour une grande partie attribuable aux institutions existantes au niveau local en Chine. L'organisation d'un gouvernement local permet d'influencer positivement le comportement des individus en matière d'offre et demande d'éducation. L'hypothèse suivant laquelle

les individus formulent leur demande d'éducation suite aux nouvelles règles du jeu fixées par les institutions locales semble être confirmée. Les individus "internalisent" les nouvelles contraintes afin de prendre leurs décisions. Ces changements semblent porter leurs fruits et sont cruciaux dans les solutions d'avenir quant aux structures hiérarchiques des institutions. En effet, elles ouvrent des possibilités de mobilité sociale et des opportunités vers plus d'équité.

Le principal défi pour achever les objectifs de l'EPT en Inde ne semble pas dépendre uniquement des investissements matériels nécessaires mais aussi de la participation de tous dans le processus de l'éducation de base à travers de nouvelles réformes constitutionnelles.

c) Les perspectives d'avenir ?

Outre un assainissement des relations fédérales, toutes les forces politiques et nombre d'organisations non gouvernementales considèrent qu'une décentralisation du pouvoir au niveau local est aujourd'hui nécessaire pour augmenter la participation populaire au processus démocratique. Même si le système éducatif a profondément changé puisque le pouvoir revient désormais avec les 73^{ème} et 74^{ème} amendements constitutionnels entre les mains des institutions du Panchayati Raj (conseils de village), il ne lui est pas facile de gagner sur tous les terrains, et en particulier dans des poches où persistent de fortes disparités entre les différents groupes sociaux. L'équité continue d'être le challenge principal aux planificateurs et administrateurs. Il existe plusieurs stratégies pour améliorer le service de l'éducation.

Tout d'abord, en matière d'éducation, le recours au marché paraît comme une solution limitée et circonscrite. Par exemple au Chili, depuis la réforme des années 80, un système d'éducation d'allocations par élève permet l'inscription dans n'importe quelle école (publique ou privée). Cette mesure a augmenté le nombre des inscriptions dans les écoles privées et laisse aux parents le choix de l'établissement. La distribution d'aide d'études peut stimuler la concurrence dans le secteur de l'enseignement. Néanmoins, cette formule doit s'accompagner d'une réglementation efficace, car elle risque d'aggraver les clivages sociaux. Il faut également veiller à préserver le contenu des programmes sur tout le territoire. En Inde, il n'est pas certain que chaque Etat dispose des ressources nécessaires pour développer un système d'allocations à grande échelle.

Le secteur public continuera inévitablement à jouer le rôle majeur. L'enjeu est donc de créer un environnement institutionnel qui incite à améliorer les performances à la fois du côté de l'offre et du côté de la demande. La décentralisation, la voie choisie par les autorités indiennes, permet d'accroître la compétition au niveau local. L'idée suivie ici est de rapprocher l'Etat du citoyen afin de susciter la participation "effective" de ces derniers. Ce type de mesure peut permettre au gouvernement de l'Inde de proposer des solutions adéquates aux groupes défavorisés tout en ayant conscience que les aides peuvent provoquer elles-mêmes de nouvelles disparités (Banque mondiale, 1997). A Bangalore, une enquête sous forme de fiches d'évaluation, administrée par une O.N.G, a été effectuée auprès des habitants afin d'évaluer la qualité et le coût des services publics. Cette initiative permet d'instaurer un dialogue entre l'administration et les citoyens en vue de remédier aux problèmes quotidiens. Ce système de fiches d'évaluation sera utilisé dans cinq autres villes indiennes dont Bombay.

Une troisième possibilité pourrait être la sous-traitance d'une partie du secteur de l'éducation aux O.N.G.. Par exemple, aux Pays-Bas, les deux tiers des élèves sont inscrits dans des établissements privés bénéficiant d'un financement de l'Etat dirigés pour la plupart par des O.N.G.. La formule est souvent choisie lorsque les O.N.G. se sentent mieux à même de desservir certains groupes en raison de leur orientation religieuse. Cette initiative se retrouve dans de nombreux autres pays, et également en Inde. Néanmoins, celle-ci n'est sans doute pas généralisable.

Enfin, à long terme le succès ou l'échec, des efforts pour promouvoir des institutions plus efficaces et démocratiques dans les PVD sont souvent associés (HEWITT C., 1998) à des

programmes de « bonne gouvernance », dépendent en grande partie de la capacité de la communauté internationale à résoudre efficacement des problèmes plus vastes de « gouvernance globale ».

Conclusion

L'étude de la gouvernance et de la politique d'éducation indienne révèle des inégalités de traitement entre les Etats et Territoires de l'Inde. Un premier constat de la politique de libéralisation de 1991 est une géographie économique et un environnement social diversifiés. Dans les nouvelles règles du jeu établit par le gouvernement central, les Etats et Territoires se font désormais concurrence pour attirer les investissements nationaux et étrangers. Un facteur clé réside dans la richesse de capital humain que possède l'Etat ou le Territoire. En effet, l'expérience démontre qu'une bonne politique économique, un riche capital humain et une ouverture de l'économie sur le monde sont des éléments déterminants pour parvenir à une croissance durable, largement partagée et faire reculer la pauvreté.

Aussi, les réformes institutionnelles prises ces dernières portent-elles leurs fruits pour donner à chaque indien le même droit scolaire. Des progrès considérables dans l'éducation de base a été montré ces dernières années. Le challenge de l'Education Pour Tous n'est désormais plus irréalisable, même si des problèmes de disparités persistent. L'application du modèle de gouvernance pourrait être donc décisif dans le développement durable de l'Inde. Les initiatives de déconcentration de l'Etat central apporte une participation effective de la population.

Il reste à savoir si les nouvelles orientations politiques des partis actuellement au pouvoir renforceront le processus de décentralisation et une plus grande ouverture de l'économie, qui sont deux facteurs clefs des progrès de la lutte contre l'illettrisme en Inde, ou au contraire orienteront l'économie vers plus de protectionnisme et de centralisation du pouvoir.

ANNEXE 1 :**DISTRIBUTION DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ENTRE LES ÉTATS ET TERRITOIRES DE L'INDE 1995 (6-11 ANS)**

| ÉTATS ET TERRITOIRES DE L'UNION INDIENNE | POPULATION 1995* (en milliers) | POPULATION D'ÂGE SCOLAIRE** en milliers en pourcentage | EFFECTIFS SCOLARISÉS*** en milliers en pourcentage | POPULATION D'ÂGE SCOLAIRE CUMULÉE (%) | EFFECTIFS SCOLARISÉS CUMULÉS (%) | TAUX DE SCOLARISATION (%) | INDICE DE REPRÉSENTATION |
|--|--------------------------------------|--|--|---|--|---------------------------------|-----------------------------|
| <i>États</i> | | | | | | | |
| Uttar Pradesh | 150 700 | 20 593 17,41 | 16 265 14,85 | 17,41 | 14,85 | 78,98 | 85,3 |
| Bihar | 95 400 | 13 583 11,48 | 9 086 8,3 | 28,89 | 23,15 | 66,89 | 72,2 |
| Maharashtra | 86 300 | 11 358 9,60 | 11 546 10,54 | 38,40 | 33,69 | 101,65 | 109,7 |
| Bengale occidental | 73 600 | 9 639 8,15 | 10 117 9,24 | 46,64 | 42,93 | 104,96 | 113,3 |
| Madhya Pradesh | 72 500 | 9 307 7,87 | 8 970 8,19 | 54,51 | 51,12 | 96,38 | 104,1 |
| Andhra Pradesh | 72 000 | 9 320 7,88 | 7 640 6,98 | 62,39 | 58,1 | 81,97 | 88,5 |
| Tamil Nadu | 58 400 | 6 307 5,33 | 8 196 7,48 | 67,72 | 65,58 | 129,95 | 140,3 |
| Rajasthan | 48 400 | 6 713 5,67 | 6 232 5,69 | 73,39 | 71,27 | 92,83 | 100,3 |
| Karnataka | 48 200 | 6 093 5,15 | 6 508 5,94 | 78,54 | 77,21 | 106,81 | 115,3 |
| Gujarat | 44 800 | 5 386 4,55 | 6 199 5,66 | 83,09 | 82,87 | 115,09 | 124,2 |
| Orissa | 34 400 | 4 267 3,60 | 3 887 3,55 | 86,69 | 86,42 | 91,09 | 98,3 |
| Kerala | 31 000 | 2 999 2,53 | 2 847 2,60 | 89,22 | 89,02 | 94,93 | 102,5 |
| Assam | 24 700 | 3 416 2,89 | 3 817 3,48 | 92,11 | 92,5 | 111,74 | 120,7 |
| Punjab | 21 600 | 2 516 2,12 | 2 082 1,90 | 94,23 | 94,4 | 82,75 | 89,4 |
| Haryana | 18 200 | 2 354 1,99 | 1 914 1,75 | 96,22 | 96,15 | 81,31 | 87,8 |
| Jammu et Cachemire | 7 800 | 1 133 0,97 | 823 0,75 | 97,19 | 96,9 | 72,64 | 78,4 |
| Himachal Pradesh | 5 600 | 647 0,54 | 729 0,66 | 97,73 | 97,56 | 112,67 | 121,7 |
| Tripura | 3 000 | 406 0,35 | 427 0,39 | 98,08 | 97,95 | 105,17 | 113,6 |
| Manipur | 2 000 | 235 0,20 | 276 0,25 | 98,28 | 98,2 | 117,44 | 126,8 |
| Meghalaya | 2 000 | 269 0,22 | 295 0,27 | 98,5 | 98,47 | 109,66 | 118,4 |
| Nagaland | 1 400 | 179 0,16 | 221 0,20 | 98,66 | 98,67 | 123,46 | 133,3 |
| Goa | 1 300 | 119 0,10 | 127 0,16 | 98,76 | 98,83 | 106,72 | 115,3 |
| Arunachal Pradesh | 1 100 | 125 0,11 | 142 0,13 | 98,87 | 98,96 | 113,6 | 122,7 |
| Mizoram | 800 | 93 0,08 | 117 0,11 | 98,95 | 99,07 | 125,80 | 135,9 |
| Sikkim | 500 | 61 0,06 | 83 0,07 | 99,01 | 99,14 | 136,06 | 146,9 |
| <i>Territoire de l'Union</i> | | | | | | | |
| Delhi | 11 000 | 1 167 0,99 | 957 0,86 | 100 | 100 | 82,00 | 88,6 |
| <i>Ensemble de l'Inde</i> | 916 700 | 118 285 100 | 109 503 100 | - | - | 92,57 | - |
| <i>Moyenne</i> | 35 257 | 4 549 - | 4 211 - | - | - | 92,57 | |

Sources :

*Census of India, series-1, Office of the Registrar General, India, 1992.

** Selected Educational Statistics 1995-96, Ministry of Human Resource Development , Government of India, Extracts from Manpower Profile India Yearbook 1997, Institut of Applied Manpower Research, New Delhi.

***Selected Educationnal Statistics 1994-95, Government of India, Ministry of Human Resource Development, Planning, Monitoring and Statistics Division, New Delhi.

ANNEXE 2 :
STATISTIQUES D'ÉDUCATION PAR GROUPE DE RICHESSE

| ETATS | Proportion des 6-14 ans qui vont couramment à l'école | | | | Proportion des 15-19 ans qui ont Suivi une scolarité au moins jusqu'au grade 8. | | | |
|---------------------------|---|----------------|----------------|-------------------|---|----------------|----------------|-------------------|
| | Moyenne | 40 % inférieur | 20 % supérieur | Ecart de richesse | Tous | 40 % inférieur | 20 % supérieur | Ecart de richesse |
| Kerala | 0,949 | 0,877 | 0,975 | 0,088 | 0,749 | 0,531 | 0,923 | 0,392 |
| Goa | 0,937 | 0,774 | 0,973 | 0,200 | 0,703 | 0,344 | 0,848 | 0,504 |
| Himachal Pradesh | 0,908 | 0,724 | 0,970 | 0,246 | 0,565 | 0,233 | 0,818 | 0,585 |
| Mizoram | 0,907 | 0,768 | 0,974 | 0,205 | 0,567 | 0,190 | 0,844 | 0,654 |
| Manipur | 0,902 | 0,804 | 0,991 | 0,186 | 0,610 | 0,359 | 0,927 | 0,568 |
| Nagaland | 0,896 | 0,824 | 0,980 | 0,157 | 0,572 | 0,354 | 0,865 | 0,511 |
| Delhi | 0,872 | 0,477 | 0,924 | 0,448 | 0,685 | | 0,766 | |
| Jammu et Cachemire | 0,857 | 0,666 | 0,979 | 0,313 | 0,541 | 0,195 | 0,833 | 0,638 |
| Tamil Nadu | 0,825 | 0,717 | 0,950 | 0,232 | 0,518 | 0,269 | 0,838 | 0,570 |
| Maharashtra | 0,820 | 0,671 | 0,962 | 0,290 | 0,579 | 0,279 | 0,832 | 0,554 |
| Haryana | 0,813 | 0,605 | 0,957 | 0,352 | 0,480 | 0,189 | 0,728 | 0,539 |
| Punjab | 0,808 | 0,427 | 0,957 | 0,531 | 0,571 | 0,153 | 0,777 | 0,624 |
| Tripura | 0,795 | 0,710 | 0,873 | 0,163 | 0,395 | 0,187 | 0,789 | 0,603 |
| Gujarat | 0,757 | 0,552 | 0,962 | 0,410 | 0,504 | 0,212 | 0,845 | 0,633 |
| Meghalaya | 0,749 | 0,601 | 0,959 | 0,358 | 0,326 | 0,150 | 0,667 | 0,516 |
| Arunachal Pradesh | 0,711 | 0,585 | 0,865 | 0,279 | 0,340 | 0,184 | 0,585 | 0,400 |
| Karnataka | 0,708 | 0,507 | 0,943 | 0,437 | 0,447 | 0,205 | 0,816 | 0,611 |
| Assam | 0,703 | 0,615 | 0,846 | 0,231 | 0,422 | 0,229 | 0,866 | 0,637 |
| Orissa | 0,697 | 0,552 | 0,969 | 0,416 | 0,395 | 0,189 | 0,908 | 0,719 |
| Bengale occidental | 0,678 | 0,527 | 0,902 | 0,375 | 0,338 | 0,137 | 0,734 | 0,597 |
| Andhra Pradesh | 0,639 | 0,457 | 0,917 | 0,460 | 0,419 | 0,160 | 0,859 | 0,698 |
| Madhya Pradesh | 0,626 | 0,461 | 0,937 | 0,476 | 0,367 | 0,172 | 0,832 | 0,661 |
| Uttar Pradesh | 0,614 | 0,484 | 0,939 | 0,455 | 0,424 | 0,239 | 0,836 | 0,598 |
| Rajasthan | 0,593 | 0,414 | 0,910 | 0,496 | 0,345 | 0,141 | 0,773 | 0,632 |
| Bihar | 0,514 | 0,378 | 0,942 | 0,565 | 0,381 | 0,183 | 0,864 | 0,681 |
| <i>Ensemble de l'Inde</i> | 0,677 | 0,500 | 0,942 | 0,442 | 0,447 | 0,204 | 0,824 | 0,620 |

Sources : - FILMER D. et PRITCHETT L., Educational Enrollment and Attainment in India : Household wealth, gender, Village and State Effects, Banque mondiale, Septembre 1998, p. 13.

BIBLIOGRAPHIE

ALEKSANDRA KORNHAUSER A., Créer l'occasion dans l'épilogue du livre de Jacques Delors, L'éducation : Un trésor est caché dedans, UNESCO, Editions Odile Jacob, 1996, p. 252.

Banque mondiale, L'Etat dans un monde en mutation, Rapport sur le développement dans le monde, Juin 1997, p. 290.

Banque mondiale, India : Policies to Reduce Poverty and Accelerate Sustainable Development, 1999, (www.worldbank.org/research).

BOILLOT J. J., Le monde indien et la mutation de son modèle de développement, L'avenir des Tiers Mondes, collectif GEMDEV, I.E.D.E.S. - Collection Tiers Monde, puf, 1991.

Census of India, series-1, Office of the Registrar General, India, 1992.

DEMERS M., Remarques sur le concept de gouvernance, Dossiers et Débats, L'administration publique des pays francophones à l'aube des années 2000, IIAP, 1996, pp. 69-74.

Development of Education : 1986-1988, National Report of India, NIEAP, 1988.

Development of Education in India, National Institute of Planning and Administration and Department of Education, Ministry of Human Resource Development, New Delhi, India, 1990-92, pp. 3-5.

DREZE J. et SARAN M., Primary Education and economic Development in China and India : Overview and Two Case Studies, London School of Economics, manuscript, 1993.

DREZE J., L'Inde et la Chine : Développement et bien être, Revue d'économie du développement, CERDI, Presse Universitaire de France, Décembre 1994, n°4, pp. 77-96.

ETIENNE G., L'heure des réformes économiques (1980-1996), in l'Inde contemporaine de 1950 à nos jours, ouvrage collectif sous la direction de C. JAFFRELOT, fayard, 1997, pp. 109-128.

EVANS P. B., government Action, Social Capital and Development : Reviewing the Evidence on Synergy, World Development n°24-6, 1996, pp. 1119-1132.

FILMER D. et PRITCHETT L., Estimating Wealth Effects without Expenditure Data--or Tears : An Application to Educational Enrollments in States of India, Banque mondiale, Septembre 1998, p. 38.

FILMER D. et PRITCHETT L., Educational Enrollment and Attainment in India : Household wealth, gender, Village and State Effects, Banque mondiale, Septembre 1998, p. 39.

Government of India, Selected Information on School Education in India 1995-1996, Ministry of Human Resource Development, Planning, Monitoring and Statistical Division, New Delhi, 1997, pp. 1-7.

GRUSON C., Mondialisation et Gouvernabilité, Mondes en Développement n°88, 1994, pp. 35-46.

HEWITT C., Du bon usage de gouvernance, Revue internationale des sciences sociales, n°15, mars 1998, 17 p., (www.unrisd.org).

HUTHER J. et SHAH A., Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization, 1999, p. 28, (www.worldbank.org/research).

JAFFRELOT C., l'Inde contemporaine de 1950 à nos jours, ouvrage collectif sous la direction de C. JAFFRELOT, Fayard, 1997, 742 p.

KUMAR A.K. S., "Education And Society In Post-independence India : Looking Towards The Future", Economic and Political Weekly, New Delhi, 6 juin 1998, p. 1392.

KUMAR A.K. S., Poverty and Human Development in India, Getting Priorities Right, Occasional Paper n°30, 1998, p. 14, (www.undp.org.in/report).

KENNEDY L., La crise de l'Etat-providence au Kérala (Inde), Revue Tiers-Monde : Relations de Travail et Mondialisation, TOME XXXVII – n° 148, I.E.D.E.S., puf, 1996, pp. 897-918.

MINGAT A. et TAN J.P., Instruments analytiques pour l'étude du système scolaire, Institut de Recherche sur l'économie de l'éducation, Université de Bourgogne, 1997, pp. 145-160.

POUILLAUDE A., La 'bonne' gouvernance, dernier-né des modèles de développement. Aperçu de la Mauritanie, BORDEAUX, DT/37, Centre d'économie du développement, Université Montesquieu-Bordeaux IV, France, 1999, 29 p.

ROGALSKI M., Gouvernement mondial, « global Governance » ou anomie ? Les enjeux des réponses aux défis planétaires, Mondes en Développement n°88, 1994, pp. 11-24.

Selected Educationnal Statistics 1994-95, Government of India, Ministry of Human Resource Development, Planing, Monitoring and Statistics Division, New Delhi.

Selected Educational Statistics 1995-96, Ministry of Human Resource Development, Government of India, Extracts from Manpower Profile India Yearbook 1997, Institut of Applied Manpower Research, New Delhi.

SINGH A., Education For All, the Year 2000 Assessment Report, India, Ministry of Human Resource Development, Government of India, UNESCO, 2000, (www2.unesco.org/efa/wef/countryreports).

United Nations Development Programme, India : The Road to Human Development, India Development Forum, Paris, 23-25 juin 1997, (www.undp.org.in/report).

United Nations Development Programme, Reflection Paper on Diversities and Disparities in Human Development, 1998, (www.undp.org.in/report).

United Nations Development Programme, Poverty and Human Development : From Analysis to Action, report by PNUD, Banque mondiale et ambassade des Pays-Bas, New Delhi, 6-7 avril 1998, (www.undp.org.in).

WILLIAMSON O.E., The Modern Corporation : Origin, Evolution, Attributes, Journal of Economic Literature, vol. XIX, décembre, 1981, pp. 1537-1568.

WILLIAMSON O.E., Visible and Invisible Governance, American Economic Review, vol. 84, n°2, mai, pp. 323-326.